

**Uso de Estratégias e Diplomacia Como Instrumentos da Política
Externa do Brasil nos Governos de FHC e Lula**

Cenira Guerra

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
– área de especialização em Relações Internacionais.**

Abril, 2016

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialização em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Manuel Filipe Cruz de Moraes Canaveira.

Dedicatória

Dedico à minha filha Bruna Guerra Soares Pinheiro que foi abençoada com um milagre, renascendo de uma trágica fatalidade enquanto eu escrevia esta dissertação.

Agradecimentos

A Deus, pela força e capacidade a mim concedidas.

Ao professor Doutor Manuel Filipe Cruz de Moraes Canaveira pela paciência e por toda competência a mim dedicada.

À minha mãe Maria das Mercês da Silva Pereira Guerra por toda dedicação e carinho e principalmente pela ajuda espiritual que tantas vezes me socorreu em momentos tão difíceis.

Ao meu pai Fernando Pereira Guerra (in memorian), que, mesmo distante energizou Luz para a consolidação de mais esta conquista.

Ao meu marido Joaquim Tomás Dias Peixinho Rosa pelo incentivo, apoio e presença constantes.

Aos meus irmãos Cássia Guerra e Rogério Cavalcanti por serem parte do que sou.

À Andrea Carla Tassi e Valentina Tassi Ribeiro Barbosa por todo amor recebido.

A todos os envolvidos direta ou indiretamente para a concretização deste trabalho.

Epígrafe

“Só o conhecimento liberta o homem”

(Enéas Ferreira Carneiro, 1938 - 2007)

Resumo

Como sabemos as relações que se estabelecem entre países, sejam elas por motivos diplomáticos, econômicos, culturais ou sociais, são fundamentais para os interesses dos mesmos.

Perante isto, para que determinada nação tenha sucesso nas relações internacionais, é necessário que o Estado elabore um conjunto de objetivos e posições, capazes de constituir uma política externa forte e de confiança.

É neste sentido que surge o presente trabalho com o intuito de perceber e caracterizar, as ações políticas do Brasil nos Governos de FHC e Lula, identificando ferramentas estratégicas e diplomáticas utilizadas para alcançar os objetivos propostos.

Palavras-chave: *Relações Internacionais, Estratégia, Diplomacia, Governo de Lula, Governo de FHC*

Abstract

As we know, the relationship established between countries, whether by diplomatic, economic, cultural or social reasons, are fundamental to the interests of all involved.

Therefor, it is necessary that the State develops a plan of actions and statments, either to build a strong and confident foreign policy and also to let each particular nation succeed in International relations.

The present work is thought in order to understand and characterize the Brazilian political acts during FHC's and Lula's governments, identifying strategic and diplomatic tools used to achieve the proposed plan..

Key Words: International Relations, Strategy, Diplomacy, Government of Lula, Government FHC

Definição dos Termos

ALADI = Associação Latino Americana de Integração

ALCA = Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA = Área de Livre Comércio Sul-Americana

BASIC = Brasil, África do Sul, Índia, China - Bloco de países recentemente industrializados.

BRICS = Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul – Bloco de países das Nações Emergentes.

CPLP = Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU = Conselho de Segurança das Nações Unidas

EUA = Estados Unidos da América

FHC = Fernando Henrique Cardoso

FMI = Fundo Monetário Internacional

IBAS = Índia, Brasil, África do Sul –

MCTR = Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis

MERCSUL = Mercado Comum do Sul

MRE = Ministério das Relações Exteriores

NSG = Grupo dos Supridores Nucleares

OEA = Organização dos Estados Americanos

OMC = Organizações Mundial do Comércio

ONU = Organização das Nações Unidas

OTAN = Organização do Tratado do Atlântico Norte

ProUni = Programa de Universidade para Todos

PT = Partido dos Trabalhadores

TEC = Tarifa Externa Comum

TNP = Tratado de Não Proliferação Nuclear

UE = União Europeia

UNASUL = União das Nações Sul-Americanas

Sumário

Resumo	5
<i>Abstract</i>	6
Definição dos Termos	7
Capítulo 1 – Introdução	11
1.1. Objetivos do Trabalho	13
1.2. Definições das Hipóteses em Estudo	14
1.3. Estrutura do Trabalho	16
1.4. Metodologia	17
Capítulo 2 – Revisão da Literatura	17
2.1. Diplomacia	18
2.1.1. A Evolução Histórica e o Conceito	18
2.1.2. As Funções da Diplomacia	21
2.1.3. Diplomacia e Política Externa	24
2.2. Diplomacia no Brasil	31
2.2.1. Evolução Histórica (no Brasil)	31
2.3. Diplomacia no Governo	39
2.3.1. Fernando Henrique Cardoso	40
2.3.2. Lula	48

2.4. Diplomacia nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula	54
Capítulo 3 – Resultados	58
Capítulo 4 – Conclusões	61
4.1. Conclusões do Estudo	61
4.2. Implicações para as Relações Internacionais	66
4.3. Limitações ao Estudo e Propostas de Investigações Futuras	69
Bibliografia	71

Capítulo 1 – Introdução

Adotando uma abordagem histórica, no presente trabalho será realizada uma abordagem de conversação, e assim, poderemos salientar que as eleições dos ex-presidentes aconteceram num momento de busca de novos horizontes políticos e econômicos para os problemas que se faziam sentir no país.

O compromisso dos ex-presidentes com a democracia e a sua preocupação com o desenvolvimento da dimensão social passaram a simbolizar, não só o desejo dos brasileiros, como também de outros países.

Para discutir o tema poderemos recorrer ao trabalho de Hermann (1990) sobre os incentivos de mudanças na política externa dos Estados, uma vez que são úteis para examinar o papel das ideias na formulação da política externa brasileira.

Uma outra observação interessante prende-se com o conteúdo ou a função que a política externa pareceu desempenhar, estabelecendo uma relação com o uso dos instrumentos utilizados para o processo de desenvolvimento do país.

Neste sentido, Gomes (1990, p. 56), define política externa como sendo a “atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades com relevância internacional, com vista a realizar objetivos que lhe são próprios.” Assim, quanto maior for a força política, econômica e militar de um Estado, mais eficaz poderá ser a sua política externa.

Se nos debruçarmos sobre a história do Brasil, verificamos que o mesmo apresenta uma tradição sólida, no que se refere à capacidade da busca pela paz, ou seja, é um país que tem por base o diálogo e os princípios do direito internacional (assunto ligado ao uso

das relações diplomáticas e sua serventia). Neste sentido, e tendo por base que a diplomacia é um dos meios da ação externa do Estado, ou seja, da política externa, Magalhães (2005, p. 92) define a diplomacia pura como “um instrumento da política externa para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes.”

Mediante cenário da época, o uso de estratégias e de ações diplomáticas foi essencial para o alcance dos objetivos proclamados.

Assim, pretende-se caracterizar o uso dessas ferramentas com ações políticas praticadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, associando-as à teoria das relações internacionais e seus respectivos autores.

Tendo como base o conceito de estratégia, Quinn (2001, p. 46), defende que esta é “um padrão ou plano que integra metas maiores, políticas e sequências de ações, dentro de um todo coeso. Sua boa formulação ajuda a ordenar e alocar os recursos, permitindo a antecipação de alterações no ambiente e mudanças contingenciais nos oponentes.”

Porter (1999, p. 98), define o conceito de estratégica como “o conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e planos para atingir os objetivos; uma escolha racional e deliberada de um posicionamento por meio de um sistema de atividades diferenciadas.”

Depois de analisada a bibliografia pré-estabelecida sobre o assunto, observamos que nos mandatos exercidos por FHC e Lula na Presidência forneceram um legado para a

diplomacia brasileira que se projetou para além dos anos, remetendo-nos, assim, para uma reflexão sobre a inserção do Brasil no mundo.

1.1. Objetivos do Trabalho

Nos anos em que FHC e Lula estiveram na Presidência deixaram um legado para a diplomacia brasileira que se projetou para além dos seus mandatos.

Perante tal situação, os Governos de FHC e Lula tem sido alvo de vários estudos, ao longo dos últimos anos, no sentido de perceber quais os seus verdadeiros impactos na política externa do Brasil.

No caso específico deste trabalho, e pegando na pergunta de partida, o que se pretende é esclarecer: que ações estratégicas e diplomáticas foram usadas como instrumentos da política externa, para alcançar os objetivos propostos pelos Governos de FHC e Lula, que projetou a presença do Brasil no mundo?

Uma vez proposta esta temática, definiram-se os seguintes objetivos de estudo:

- Compreender a importância do uso de estratégias e da diplomacia na política externa;
- Perceber que tipo de ações, estratégicas e diplomáticas, foram empregues pelos Governos de FHC e Lula;
- Entender o meio em que a política externa se desenvolveu, assim como os fins e objetivos que perseguiram;

- Equacionar o papel das ações estratégicas e diplomáticas introduzidas no Brasil, com o enquadramento que as mesmas tiveram no resto do mundo.

Depois de identificado o problema e definidos os objetivos, decidiu-se para modelo de análise o Estudo de Caso.

O estudo de caso “é uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registam dados de um caso particular ou de vários casos [...] objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora” (Fortin, 1999, p. 102).

Importa ainda referir que o interesse e a motivação pelo estudo desta temática surge pelo fato deste ser um fenômeno popular, que tem sido acompanhado por vários estudiosos, que combinam um leque diversificado de ideias, que tentam descrever a política externa dos Governos de FHC e Lula e as suas articulações com a imposição do Brasil no mercado global.

1.2. Definições das Hipóteses em Estudo

O modelo de análise é “um conjunto estruturado e coerente, composto por conceitos e hipóteses articulados entre si” (Quivy e Campenhoudt, 2003, p. 115).

Um modelo pretende relacionar de forma operacional os principais aspectos que serão, finalmente retidos para guiar todo o resto da investigação, como a observação e a análise dos resultados, ou seja, trata-se de uma prefiguração da investigação e da análise empírica.

Neste sentido, e depois de elaborada a construção teórica, que deu a conhecer o tema da investigação e os principais conceitos subjacentes à mesma (estratégia, diplomacia e política externa), a continuidade do relatório será dada mediante o delineamento do estudo de caso da Política Externa de FHC e Lula, que será o foco empírico principal desta investigação.

Para a elaboração e desenvolvimento da presente investigação será utilizada uma abordagem de carácter qualitativo, de forma a possibilitar uma maior compreensão da temática, assim como uma maior abrangência dos objetivos pré-estabelecidos, e conhecimento dos temas pesquisados.

O método a utilizar será o método científico, o qual, segundo Dione e Laville (1999, p.46), é constituído por quatro fases. Na primeira fase o problema é colocado pelo pesquisador, a partir da observação da realidade. Partindo daí, na segunda fase criam-se a(s) hipótese(s), que não são absolutas e sim uma resposta provisória, podendo ou não confirmar-se. Na terceira fase as hipóteses são verificadas e na quarta fase são obtidas as conclusões.

Assim, e tendo como base a questão de partida, já supramencionada, que ações estratégicas e diplomáticas foram usadas como instrumentos de política externa, para alcançar os objetivos propostos pelos Governos de FHC e Lula que projetou a presença do Brasil no mundo? – Foram definidas as seguintes hipóteses:

- H1: Durante os Governos fez-se uso da diplomacia para acabar/diminuir com a supremacia Americana;

- H2: Durante os Governos investiu-se em estratégias que proporcionaram o desenvolvimento econômico e a autonomia do país;
- H3: Durante os Governos criou-se um ambiente externo favorável ao crescimento e ao estabelecimento da economia brasileira;
- H4: Durante os Governos foram desenvolvidas várias estratégias que contribuíram para a paz e para a segurança internacional;
- H5: Durante os Governos desenvolveu-se uma política externa baseada em princípios éticos, humanísticos e de justiça social.

1.3. Estrutura do Trabalho

O trabalho desenvolvido está organizado em quatro capítulos. No presente capítulo, **Introdução**, encontram-se o enquadramento da temática, uma apresentação dos objetivos a atingir assim como a estrutura e a metodologia a adotar trabalho.

Com o capítulo II, **Revisão da Literatura**, pretende-se levar a cabo uma revisão bibliográfica de estudos da mesma tipologia realizados anteriormente, enumerando e salientando a importância de determinados conceitos inerentes à temática.

No capítulo III, **Resultados**, será realizada a análise da bibliografia recolhida e apresentados os resultados obtidos da respectiva análise.

Numa fase conclusiva, no capítulo IV, são apresentadas as **Conclusões** gerais do trabalho desenvolvido. Ainda neste capítulo serão expostas as limitações ao estudo e com a sugestão de pesquisas futuras para a temática em causa.

1.4. Metodologia

Dada a natureza do presente trabalho procurou-se recorrer essencialmente a dois métodos de investigação.

Assim, de acordo com os objetivos definidos para o trabalho recorreu-se à pesquisa exploratória e à pesquisa descritiva.

Como recurso à pesquisa exploratória, pretende-se propiciar uma proximidade com o estudo das temáticas de autores da especialidade, evidenciando estudos relevantes para a temática, mais precisamente os estudos realizados por Hermann (1990).

Durante esta etapa recorreu-se a uma revisão bibliográfica, a qual permitiu desenvolver um conjunto de variáveis consideradas para o estudo, permitindo ainda sustentar as relações identificadas entre elas.

Com a realização da pesquisa descritiva, pretende-se descrever e caracterizar a atividade diplomacia nos governos de FHC e Lula.

Capítulo 2 – Revisão da Literatura

No presente capítulo serão analisadas diversas publicações que tratam desta temática, iniciando com uma descrição pormenorizada do conceito, mostrando uma perspectiva histórica do mesmo, e sim dado o *core* do presente trabalho caracterizar e mostrar diferenças entre os governos em estudo.

2.1. Diplomacia

De acordo com Preto (2006) no que respeita à sua origem, a diplomacia tende a ganhar notoriedade em todo o mundo após a consolidação dos Estados-nação soberanos, sendo um forte elemento das monarquias absolutas.

Para o caso específico do Brasil, Preto (2006) cita que nos primeiros quarenta anos de República no Brasil os presidentes não tiveram uma participação ativa na condução da política externa, sendo que a única exceção apontada por Danese foi a visita de Campos Sales à Argentina em 1899, sendo esta a primeira visita oficial de um chefe de estado brasileiro ao exterior.

2.1.1. A Evolução Histórica e o Conceito

Midões (2009) cita no seu estudo que o conceito de Diplomacia surge, pela primeira vez, na França, em meados do século XVIII, embora tal não signifique que a função de diplomacia, em si, não fosse já utilizada.

O termo foi utilizado inicialmente por Edmund Burke, num contexto de limitações à soberania dos Estados e enquanto processo pacífico e negocial, surgindo associado ao conceito de diplomacia o conceito de diplomata, que define, aquele individuo que tem poderes para negociar em nome do Estado.

Perante o citado, poderemos defender que uma relação diplomática passou a pressupor a existência de um acordo, muitas vezes surgido sob a forma de um tratado.

No que respeita à origem e história da diplomacia esta diz respeito ao:

“Conjunto de atividades, de práticas, de documentos e de formalidades relativas às trocas e negociações entre Estados, numa época em que a política interna e a política externa se revelam como dois domínios distintos na vida dos Estados.” (Mongiardim (2007) de acordo com Midões (2009).

Muito embora o conceito de Diplomacia remonte a épocas remotas da história mundial, praticamente desde que há relações internacionais e intercâmbios, foi com a criação do Estado-Nação que a diplomacia se transformou num Código Universal de Comunicação, pelo menos assim definido por Maria Regina Mongiardim.

Midões (2009) cita que Maria Regina Mongiardim, este Código Universal de Comunicação combina elementos:

- Éticos;
- Estéticos;
- Morais;
- Racionais;
- Analíticos;
- Instrumentais;
- Políticos;
- Sociais;
- Culturais;
- Econômicos;
- Institucionais.

Para Preto (2006) a diplomacia permite a identificação de pontos de interesse comum entre os Estados e veio permitir a “adoção de soluções sobre temas de contencioso, em detrimento de fatores de antagonismo, de fratura e de confrontação”.

Argumentos que nos permitem referir que a diplomacia surgiu como meio para estabelecer e/ou atingir a paz entre duas nações em conflito.

A Diplomacia aparece como um instrumento para evitar a guerra e desenvolver, depois desta, “relações amistosas e frutíferas para os interesses nacionais”.

Atualmente a diplomacia está perante um novo desafio: a globalização da economia e as relações afincadas entre os países.

Perante a globalização, quer os meios como os instrumentos utilizados pela diplomacia estão em fase de transformação.

Midões (2009) cita que Mongiardim fala mesmo num novo perfil, “mais aberto, diversificado e especializado e, simultaneamente, menos estatocêntrico”, defendendo a proliferação de novos agentes de intervenção na panorâmica nacional.

Aqui, podem incluir-se as autarquias também como agentes desta diplomacia (mais tarde veremos que cultural), com a celebração de protocolos de cooperação com municípios de países estrangeiros ligados a si de alguma forma: pela língua, pela cultura, ou simplesmente pela vontade de o fazer.

Midões (2009) cita que com a globalização, a diplomacia tende a ser não-governamental, uma concepção bem diferente daquela que é defendida pelos puristas,

que consideram que esta apenas pode ser realizada por diplomatas, os intermediários ideais da política externa.

O que está na base desta mudança no conceito de diplomacia é a introdução de novos temas como os culturais, os econômicos e os técnicos, que anteriormente eram quase inexistentes nas relações internacionais.

2.1.2. As Funções da Diplomacia

As relações externas entre Estados tendem a ser cada vez mais complexas e variadas, “exigindo do agente diplomático uma diferente preparação, tendente para uma especialização técnica e um diferente domínio dos instrumentos de trabalho e comunicação”. Midões (2009)

Tudo isto associado ainda a uma cada vez mais elevada cultura geral. Este agente deve reger-se por normas éticas estabelecidas na Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas, de 1961, bem como pelas legislações complementares instituídas por cada Nação.

Midões (2009) considera que a diplomacia tem seis principais funções, no entanto existe uma outra que é transversal a todas, nomeadamente “a representação e defesa dos interesses do Estado no que respeita às relações externas.

Contudo existem aspectos a salvaguardar aquando desta defesa, como é o caso das práticas e regras que são seguidas para a defesa desses mesmos interesses.

Apresenta-se, de seguida, as seis funções primordiais da diplomacia:

- **Negociação:**

- Aquela que é considerada a essência da diplomacia, pois esta está dependente da capacidade da arte de negociar.

Mongiardim, de acordo Preto (2006) apresenta a negociação como “os contactos entre Estados para concertarem entre si a realização de interesses próprios, comuns e recíprocos, para desenvolverem pacificamente as suas relações”. Estas negociações podem incidir no âmbito político, econômico ou mesmo cultural.

As negociações assumem nos tempos que correm como mais técnicas e os agentes diplomáticos apresentam-se com uma função mais coordenadora e de apoio. As negociações podem ainda assumir vários aspectos: formais/informais; diretas/indiretas; bilaterais/multilaterais.

- **Observação:**

- Esta função visa abarcar um melhor conhecimento do Estado com quem se pretende estabelecer as relações de negociação.

Quanto melhor for a observação, menos serão as situações de contencioso e reinará o “clima de boa convivência, de paz e cooperação”.

Existem várias fontes de observação como a literatura, os meios de comunicação social, as artes, as tradições, os costumes, entre outros.

- **Informação:**

- A informação aparece como um complemento da observação.

É nesta função que se tem perdido também a noção de diplomata defendida pelos puristas, ou seja, a ideia de que este era o único meio de informação “estável e credível” que a nação tinha no terreno.

Com os avanços tecnológicos, esta informação chega em maior quantidade e sempre de forma mais rápida, de forma a “facilitar e favorecer o conhecimento mútuo dos Estados”.

Segundo a convenção de Viena, atrás mencionada, esta informação só deve ser obtida através de meios lícitos, como por exemplo, a imprensa e os restantes *mass media*, as relações próximas de amizade, os contatos oficiais e oficiosos, entre outros. Ao recolher a informação, o agente deve reger-se pela “seletividade, honestidade, veracidade e bom senso”; como erro crasso aparece-nos a “manipulação da informação” e a “remessa de um manancial de informação sem obediência a critérios seletivos de importância e prioridade”

- **Promoção:**

- O diplomata deve ainda realizar um conjunto de ações de divulgação e promoção das atividades que foram desenvolvidas para ajudar na aproximação dos dois Estados, o que representa e aquele onde está enviado em missão.

A promoção das relações econômicas e culturais deve ser sempre dinâmica. Pode surgir sob diversos aspectos: seminários, conferências, exposições, entre outros.

- **Proteção:**

- Devem ser sempre protegidos os interesses do Estado que está a ser representado, bem como do Estado onde é feita a representação e ainda dos cidadãos de ambas as nações.

2.1.3. Diplomacia e Política Externa

O artigo 4º da Constituição Federal do Brasil de 1988 determina, no âmbito das relações internacionais, os princípios da não-intervenção, da autodeterminação dos povos, da cooperação internacional e da solução pacífica de conflitos. Determina ainda que a política externa é competência do Poder Executivo Federal, cabendo ao Legislativo Federal as tarefas de aprovação de tratados internacionais e dos embaixadores designados pelo Presidente da República. A política externa obedece assim a estratégias determinadas pelo poder executivo.

O conceito de estratégia nasceu no domínio militar e referia-se à ação dos generais (ou estrategos) na preparação e condução das campanhas guerreiras.

Opunha-se-lhe a noção de tática que tinha a ver com a ação no campo de batalha propriamente dito.

O que diferencia a estratégia é esta ideia de planejamento e ação a longo ou médio prazo, utilizando meios disponíveis para obter determinados fins e atuando segundo um certo número de regras ou princípios.

Do campo puramente militar o conceito naturalmente extravasou para outros domínios, pois é fácil ver que os planos e estratagemas militares necessariamente podem e devem ser completados por ações políticas que os antecedem, ou com eles coincidem, ou que os completam.

Fácil foi concluir que, para além de uma estratégia puramente de defesa ou militar, existe algo de muito semelhante em natureza mas mais vasto no seu âmbito que é a grande estratégia ou estratégia global de um país.

Respeita esta à utilização ótima dos meios de que dispõe ou que pode conseguir o todo nacional para realizar os fins que se propõe.

Dentro deste conceito de estratégia entram aspectos econômicos, demográficos, culturais e educativos, todos eles essenciais, ao lado da ação externa do Estado e da preparação, equipamento e eventual utilização das forças militares.

Pode ser útil considerar também um conceito menos lato, o de estratégia internacional de um país, tendo em conta não todos os objetivos que esse país se propõe, mas apenas aqueles que dizem respeito à inserção do Estado na vida internacional.

Nesse sentido, poderemos dizer que a força e a riqueza de um país são o suporte dessa estratégia, ao passo que cabe à ação diplomática a sua execução.

A política externa pode dizer-se que é a atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados e entidades com relevância internacional, com vista a realizar objetivos que lhe são próprios.

É óbvio que quanto mais força política, econômica e militar tiver um Estado, mais eficaz poderá ser a sua política externa.

Apurado este conceito de política externa como atividade desenvolvida pelo Estado em relação a outros Estados, pode passar-se ao conceito de ação diplomática que é um dos meios, não o único da ação externa do Estado, ou seja da política externa.

Com efeito, o Estado pode atuar em relação a outros Estados por várias maneiras pacíficas, mais ou menos formais, mais ou menos legítimas até, mas que não implicam o uso da força militar.

Como exemplos desses meios de ação externa que não são diplomacia são, por exemplo, a espionagem ou recolha encoberta de informações, a propaganda externa e a contrainformação.

Dentro deste conjunto de modos de atuação internacional, cujas fronteiras, muitas vezes, é impossível precisar em termos práticos, a ação diplomática caracteriza-se por ser uma atuação aberta, realizada por agentes acreditados do Estado, geralmente (e, pelo menos, em princípio) pacífica na sua execução. O âmbito dessa ação diplomática é amplo e vai desde a representação externa do Estado e das relações políticas até ao fomento do comércio, desde a recolha de informação por meios legítimos até ao desenvolvimento dos laços culturais.

O que verdadeiramente caracteriza a ação diplomática e a distingue de outras formas de relacionamento externo do Estado é o ser conduzida por representantes oficiais do Estado, devidamente acreditados por este ante outros Estados e organizações internacionais.

Na definição do Embaixador Calvet de Magalhães (2005,p. 92), o conceito de diplomacia pura “é um instrumento da política externa para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes.”

A política externa enquanto campo de atuação dentro de uma estratégia do Estado. A ação diplomática como modo privilegiado de execução da política externa. Dentro da política externa referimos três aspectos principais:

- Em primeiro lugar, o «meio» em que se desenvolve, isto é, a comunidade internacional;
- Em segundo lugar, os fins ou objetivos que persegue;
- Por último, os princípios ou regras que devem presidir à sua definição e execução.

A política externa trata dos interesses do Estado em relação à comunidade internacional. Nenhum Estado é autossuficiente, todas são, mesmo as superpotências, interdependentes. Todos os estados atuam num determinado meio de inter-relações e influências recíprocas que o condicionam. Sobre o meio internacional em que a política externa se desenvolve há algumas considerações úteis a fazer. Desde a constituição dos Estados nacionais, estes têm predominado na vida internacional e sido nela os seus atores principais, senão exclusivos.

Na verdade, até há bem pouco a sociedade internacional era basicamente uma constelação de Estados justapostos, ligados entre si por relações de interesse ou de força, orientando-se apenas por vagas indicações de um direito internacional embrionário e desprovido de mecanismos sancionatórios.

As únicas formas de organização existentes eram rudimentares e consistiam em relações de domínio ou de equilíbrio de forças, em alianças temporárias contra inimigos comuns e em sistemas de representação mútua, através da acreditação de diplomatas.

Assim, sobretudo desde a segunda guerra mundial, esta situação mudou rapidamente, passou a ser muito mais complexa. A teia dos laços que prendem os países uns aos outros, a nível regional ou mundial, é hoje imensa e abrange todos os campos.

Multiplicam-se os agrupamentos regionais, os organismos especializados, as organizações internacionais, os acordos bilaterais.

Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento das comunicações, proliferaram os contatos e movimentos de pessoas, nomeadamente através do turismo, desenvolveram-se o comércio e as relações econômicas e financeiras, apareceram novos atores na cena internacional, quantas vezes mais poderosos e influentes que muitos Estados juridicamente constituídos. Com tudo isto, há um sistema mundial que é composto não só de Estados justapostos e inter-relacionados juridicamente em base de igualdade, mas também por outras camadas sobrepostas: sistemas de aliança, organizações internacionais, serviços públicos intergovernamentais, organismos ideológicos ou profissionais, organizações não-governamentais, grandes empresas multinacionais, bancos e consórcios de bancos de alcance internacional, Igrejas, entre outros.

Mesmo os indivíduos e os pequenos grupos mantêm relações entre si e, em certos casos, passaram a ser sujeitos de direito internacional. Todos estes elementos tendem a constituir uma sociedade internacional bastante compósita, já não dependente inteiramente dos Estados.

Perante esta realidade substancialmente nova e em plena evolução, surgem duas visões possíveis da sociedade internacional. Uma, que poderíamos dizer otimista e voluntarista, parte ideologicamente de um preconceito de igualdade dos homens, dos povos e dos Estados.

Baseando-se no reforço visível dos laços intraestatais e da rede de organizações e acordos internacionais, e no correspondente desenvolvimento do direito internacional, chega à conclusão de que começa a ter verdadeira existência e consistência uma autêntica comunidade internacional, com uma ética, um direito e uma orgânica política próprios, que tende a sobrepor-se à lógica anterior de um conjunto de Estados regidos por jogos de poder e interesses egoístas. De uma sociedade basicamente assente em relações horizontais, ter-se-ia passado para uma sociedade já organizada verticalmente, uma autêntica comunidade internacional.

Outra corrente, mais tradicional e que se pretende mais realista, sustenta que a sociedade internacional é ainda embrionária, composta de Estados justapostos e com um sistema jurídico ainda nos começos, predominando as relações de força e de potência.

Como diz Alain Plantey, de acordo com Moreno (s/d) “A competição internacional dá à sociedade internacional um carácter temível: nela reinam cálculos, ambições, rivalidades, mais do que caridade e justiça”.

O papel da política externa de cada Estado seria garantir nessa selva as melhores condições para a realização dos seus fins próprios.

Entre estas duas concepções extremas há, naturalmente, vários pontos intermédios e visões possíveis da sociedade internacional que tenham em conta as realidades que uma e outra invocam.

Parece aceitável dizer-se que a sociedade internacional dispõe já de alguma estruturação orgânica e de objetivos e interesses que são globais e próprios de uma concepção comum de defesa da humanidade e do planeta. Nem por isso, no entanto, se deve

entender que a sociedade internacional se rege primordialmente por critérios filantrópicos ou puramente pacíficos.

A sociedade internacional, para além dos elementos jurídicos e éticos e das instituições internacionais ou supra nacionais que criou, continua a ser ainda, basicamente, uma relação de forças entre potências (grandes, médias ou pequenas).

Cada uma destas potências procura ocupar os espaços livres ou vácuos que vão surgindo ou que a incúria de outros países deixa abertos. Já não se trata necessariamente de ocupação física de territórios mas, por exemplo, de controle ou influência sobre os meios de decisão, sobre os grandes sistemas de informação, de comunicação e de financiamento, perante o desmoronar das antigas barreiras jurídicas, militares, económicas ou culturais. Esta constatação exige um conceito dinâmico de relações internacionais e de política externa.

As visões estáticas dos interesses nacionais limitadas à defesa dos direitos adquiridos e do património herdado conduzem a resultados negativos. Não vale a pena defender as portas se os outros podem entrar pela janela.

A defesa de fronteiras, por exemplo, pouco significado tem quando a expansão dos Estados se faz não pela invasão física, militar, mas por outras invasões que criam outras dependências a comercial, a cultural, o controle da informação, a imposição da língua e de modelos de pensamento e de comportamento e isso que agora está em causa, quer seja feito brutalmente a coberto de guerras ideológicas, quer subtilmente através de coisas aparentemente tão inócuas como programas de televisão ou mecanismos de cooperação cultural, ou até de ajuda internacional.

2.2. Diplomacia no Brasil

Diversos “gurus” da temática (Política Externa e Diplomacia) no Brasil remetem-nos para o conceito de inserção, alegando que o conceito de diplomacia está intimamente ligada com esse conceito. De acordo com Cervo (2012) o conceito de inserção envolve três componentes:

- A negociação diplomática;
- A política exterior que lhe agrega valores e interesses nacionais e o
- Movimento dos atores não-governamentais que agem externamente em busca de interesses específicos.

2.2.1. Evolução Histórica (no Brasil)

A fonte citada defende que a inserção, a análise paradigmática permite distinguir quatro impulsos históricos, os chamados paradigmas, a condicionar a funcionalidade da política exterior:

- Trata-se dos modelos primário-exportador da Independência a 1930;
- Desenvolvimentista de 1930 a 1989;
- O neoliberalismo da década de 1990 e;
- O que denominamos de Estado logístico, no século XXI.

Esta temática sempre despertou o interesse dos estudiosos brasileiros e quando a universidade incorpora a área de ensino e pesquisa de relações exteriores do país, desde

os anos 1970, multiplicam-se os estudos, até então reservados antes de tudo à indagação do corpo diplomático.

Embora seja possível fazê-lo, raramente os estudiosos isolam nas suas análises uma das três componentes de inserção, uma vez que nas últimas décadas, revelaram-se claros e perceptíveis não somente as ligações estreitas entre diplomacia, política exterior e relações internacionais do país, como também a ascensão da sociedade e a nova relação entre sociedade e Estado.

Perante o citado, o desenvolvimento a alcançar submete a si o impulso nacional desde a ascensão de Getúlio Vargas, nos anos 1930. O desenvolvimento haveria de ser tocado pela via da industrialização como ratio de longo prazo, mas foi concebido diversamente pelos dirigentes ao longo do tempo, quanto a mecanismos, etapas, modo de relacionar interno e externo e maturidade do processo.

Liberais de todas as décadas concebiam o desenvolvimento, prioritariamente, como responsabilidade externa de nações mais avançadas, que haveriam de acoplar-se ao desígnio nacional com capitais, empreendimentos e tecnologias. Nacionalistas de todos os tempos o concebiam, prioritariamente, como responsabilidade interna, a ser tocado por meio de insumos próprios. Dependentistas e independentistas dividiam desse modo a opinião em duas correntes, as quais disputavam o poder, ou seja, o Estado.

Extraindo força dessas duas correntes, a liberal e a autonomista, a formação nacional do Brasil resultou equilibrada, liberal e nacional, aberta e autônoma, vinculada ao mundo e de curso próprio.

Diplomacia, política exterior e relações internacionais seguiram condicionando-se crescentemente, ao longo das décadas, de tal sorte que a inserção resultasse com a marca do equilíbrio. Um dos primeiros requisitos desse modelo haveria de ser a autonomia da política exterior, sem a qual a estratégia de desenvolvimento escaparia do controle nacional.

Concebida como autonomia decisória, já nos anos 1930, a política exterior pautou-se, não obstante, pela cooperação com o exterior e pelo não-confrontacionismo. Por óbvio, liberais tendiam à subserviência decisória e à inserção dependente, tanto quanto nacionalistas ao confronto e ao isolamento. Mas a filosofia do equilíbrio acabou prevalecendo ao longo do tempo. Em suma, o cálculo político haveria de incluir a reciprocidade dos benefícios da inserção ao considerar interesses próprios e alheios.

O modelo brasileiro de inserção, à base dessa visão de relações internacionais em que as nações cooperam entre si, não descarta por certo o inevitável choque de interesses, cuja superação, conciliação ou não é posta a cargo da negociação diplomática. Se a gerência do nexos entre interesses próprios e alheios, particularmente econômicos, afigurou-se historicamente difícil na experiência brasileira, mais difícil ainda seria o intento de conciliar valores entre as nações, próprio da visão brasileira de mundo.

Ocidente, socialismo, capitalismo, choque de civilizações, entre outros elementos, imiscuíram suas dimensões ideológicas e culturais no pensamento e nos processos decisórios nacionais como insumos e como desafios.

Por vezes tais insumos aprofundaram a cisão entre liberais e independentistas, como testemunham as controvérsias entre intelectuais e dirigentes nos anos 1960,

controvérsias que afloram novamente na virada do milénio, quando da experiência neoliberal.

A identidade nacional brasileira, etnicamente heterogênea e culturalmente plural, de nação com desigualdades sociais enormes e com ambição de desenvolvimento, serviu de matriz da conduta externa. Convivência de diferenças e pacifismo resultaram dessa relação entre identidade nacional e inserção internacional, como valores, bens em si.

Contudo, gerenciar valor em política internacional revelou-se conturbação ainda maior do que gerenciar interesses materiais ou de segurança. O global é povoado por imposições de valores próprios entendidos como benesses sistêmicas por governos e sociedades onde se configuram identidades nacionais diferenciadas.

A política exterior do Brasil segue, dizíamos anteriormente, rumo à maturidade da inserção internacional. Nesse sentido, o século XXI constitui ponto de chegada avançada de um país novo, a procura do próprio destino.

Nada de neodesenvolvimentismo se observa no Brasil do século XXI, se considerado esse paradigma de retorno/avanço à luz da experiência argentina, feita muito mais de retornos aos desvios exacerbados do desenvolvimentismo: reestatização, protecionismo, instabilidade monetária, isolamento econômico e financeiro. A América Latina no século XXI não realiza o consenso de um paradigma, como fez desde a independência até o ano 2000.

A ascensão internacional do Brasil no século XXI se descola da vizinhança e se deve precisamente ao avanço rumo à maturidade sistêmica, que incorpora melhor os benefícios do desenvolvimento, agrega-lhe a conveniente interdependência do

liberalismo, mas prolonga a autonomia inerente ao cálculo estratégico em política exterior, tudo envolto pelo equilíbrio. O condicionante fundamental da inserção internacional do Brasil no século XXI é a emergência da sociedade.

Ao longo de seis décadas, cabia ao Estado conceber e ditar a uma sociedade quase inerte a natureza e os requisitos do interesse nacional, bem como os valores da identidade, e arrastar tal sociedade rumo ao desenvolvimento.

O paradigma neoliberal dos anos 1990, enfraquecendo o Estado e recorrendo à subserviência externa, induziu resultado benéfico para a formação nacional.

O século XXI amadurece esta evolução, que tira forças do passado, uma vez que tendências diversas em conceber e executar a política sempre se fizeram presentes na tradição nacional. Assim emerge a sociedade, com segmentos organizados, lideranças ativas, interesses específicos a realizar, e com vontade de movimento.

A funcionalidade da política exterior brasileira no século XXI é modificada em sua essência. Novo padrão de relacionamento se estabelece entre Estado e sociedade, nunca antes cultivado com tal intensidade. O nexo envolve os três componentes da inserção internacional:

- Diplomacia;
- Política exterior e
- Relações internacionais.

O Estado transfere poder e responsabilidade a atores não-governamentais quanto ao desenvolvimento a promover e cede parte da decisão estratégica em política exterior.

À época do desenvolvimentismo, cabia fundamentalmente ao Estado o comando da diplomacia, da política exterior e das relações internacionais. À época do neoliberalismo, entregava-se esse comando às forças do mercado.

No século XXI, a inovação consiste em trazer a sociedade para dentro do Estado, cuja funcionalidade consiste em administrar pelo alto os interesses dos segmentos que agem externamente, interesses por vezes conflitantes, e em agregá-los no superior interesse nacional.

A esse novo padrão chamamos de Estado logístico, visto não ser mais Estado empresário, tão pouco Estado omissor, mas apenas condutor da sociedade em busca de oportunidades externas ou mesmo inventor de oportunidades, além de responsável pela harmonização de seus segmentos.

A conduta diplomática em tempo de Estado logístico orienta-se pelos princípios da reciprocidade de benefícios entre as nações no campo da negociação multilateral e pela consolidação de parcerias bilaterais, visto que estas parcerias também estendem os interesses e o poder nacional.

O desfile de parcerias estáveis e apreciadas, tanto pelo lado econômico quanto político e geopolítico, adorna o tempo das relações internacionais do Brasil: Inglaterra, Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Itália, França, Japão, China, Portugal, Espanha, entre outros, que incluem toda a vizinhança.

A integração regional converte-se, no século XXI, em instrumento de apoio à vocação globalista do país. Esta se realiza por meio da influência sobre o cenário internacional com o fim de transformar as regras da ordem e por meio de vínculos mais robustos de

interdependência global, especialmente pela via da expansão para fora das empresas brasileiras.

A integração conserva, contudo, como perene, a função de manter e cultivar o clima de entendimento político na América do Sul, talvez na América Latina, visto constituir a vizinhança uma reserva estratégica necessária para se alcançar o global como desígnio.

Em três domínios da ação externa, a evolução para a maturidade sistêmica produz os melhores efeitos.

Por um lado, a integração regional constrói o ambiente de entendimento político e de relações cordiais, embora, diante da diversidade dos desígnios nacionais e dos modelos de inserção na vizinhança, acabe sacrificando o projeto brasileiro de integração produtiva que viria acoplado à internacionalização econômica do país.

Em segundo lugar, o reforço dos vínculos com os países emergentes, entre os quais o Brasil se julga localizado. O cálculo dos benefícios contamina dirigentes e lideranças sociais.

Os países emergentes são mais propensos do que os países do velho núcleo capitalista avançado a considerar a reciprocidade de benefícios nas regras que compõem a ordem internacional; são mais inclinados à superação de assimetrias entre as nações do que os mesmos países avançados, enfim, comungam o conceito de segurança internacional que visa substituir a estratégia da violência implementada desde a Segunda Grande Guerra pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pela estratégia da negociação conciliadora diante dos conflitos.

O resultado mais palpável da evolução para a maturidade consiste, entretanto, na internacionalização da economia brasileira. Movimento tímido até por volta de 2005, reforça-se posteriormente e desloca-se geograficamente: da América do Sul à América do Norte, à África e à Europa, capitais e empresas brasileiras se movem e estabelecem a interdependência econômica em condições de operacionalidade sistêmica.

Os limites de eficiência do modelo brasileiro de inserção internacional são criados, sobretudo, internamente, na forma de obstáculos à realização de resultados.

No domínio da segurança, o abandono do projeto de autonomia militar concebido nos anos 1970 e o descaso pela indústria bélica.

No domínio de aproveitamento de investimentos internos e externos acumulam-se os maiores entraves postos à evolução para a maturidade: carga tributária excessiva, juros elevados, burocracia inchada e infraestrutura precária.

Na esfera da relação entre Estado e sociedade, o maior obstáculo consiste na baixa inovação tecnológica derivada da escassez de estímulos públicos voltados a uma educação para a inovação e da tradicional baixa propensão do empresariado brasileiro em inovar, excetuado o agronegócio.

Tais constrangimentos tendem a enfraquecer tanto o nível de competitividade dos sistemas produtivo e de serviço em âmbito interno quanto o comércio exterior e a expansão para fora de empreendimentos brasileiros.

2.3. Diplomacia no Governo

A diplomacia brasileira viveu diversas fases ao longo do século XX com numerosos avanços e recuos e posições aparentemente contraditórias. Note-se a título de exemplo o governo José Sarney, que apesar de se afastar do Terceiro Mundo, lançou as bases do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Vizentini, 2003). Na década de 90, assiste-se a uma submissão do país às potências capitalistas (Vizentini, 2003) e a dependência ao capital externo e ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a redemocratização dos governos seguintes veio o entendimento de que a hegemonia regional somente poderia ser alcançada com uma hegemonia compartilhada tendo o Mercosul possibilitado esta co-hegemonia regional com a aproximação da Argentina. Contudo, esta vontade de independência, não deixou de se preocupar com um alinhamento às políticas dos Estados Unidos da América (EUA), como é visível nos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso.

No período que medeia os governos de Itamar e FHC foram feitas as primeiras tentativas, por parte dos EUA, de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) tendo forçado o Brasil a impor-se diplomaticamente, criando a Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA), como forma de contrabalançar a integração no continente americano. Este fato contribuiu para fortalecer a liderança brasileira no contexto regional sul-americano (Vizentini, 2003).

Quando Luís Inácio Lula da Silva assume em 2002 presidência do país, o governo brasileiro passou a uma nova fase de busca de autonomia no campo internacional. A diplomacia dirige a sua atenção para a consolidação do Mercosul e para o diálogo com

países emergentes do hemisfério Sul, tais como Coreia do Sul, África do Sul, China, Índia, Irão, etc. (Vizentini, 2003). Estes esforços demonstram a vontade da criação de um grande mercado entre países emergentes, onde o Brasil ocuparia papel de destaque, compartilhando uma nova hegemonia com outras nações.

No âmbito deste trabalho analisaremos de seguida a diplomacia dos governos de FHC e Lula da Silva.

2.3.1. Fernando Henrique Cardoso

Em 1994, o Plano Real permitiu a Fernando Henrique Cardoso uma vitória relativamente fácil sobre o candidato da esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva. FHC retomou o projeto neoliberal de inserção no processo de globalização econômica iniciado por Collor de forma mais bem articulada e com estabilidade na execução do processo. Luiz Felipe Lampreia foi nomeado ministro das Relações Exteriores e Pedro Malan, ministro da Fazenda, este último um homem completamente identificado com o programa do FMI e do Banco Mundial, expresso no Consenso de Washington. O presidente representava o novo político dos anos 1990: jovial, contra a “política tradicional”, poliglota e intelectualizado. No plano especificamente diplomático, Fernando Henrique habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. FHC transferiu as atribuições econômicas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial. As linhas de ação prioritárias

foram as seguintes: avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul; estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial à Organização Mundial do Comércio (OMC), e concentrar esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), usando, para tanto, de argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu status na organização.

O novo presidente, internamente, intensificou o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e telecomunicações) sem se preocupar com as empresas privadas e os custos sociais. Adotou também o hábito de não se referir ao Brasil como um país subdesenvolvido, contudo não se pode desconsiderar que tal condição ultrapassava a questão conceitual, pois a estabilização monetária foi fundada sobre o endividamento externo e o Plano Real acabou com o histórico superávit comercial nacional.

O caráter da política externa desenvolvida no governo de FHC sinalizava para a instauração de novos projetos e parcerias, sem definir claramente o paradigma estratégico pelo qual estava se orientando. FHC, como ministro das Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993), deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica da política regionalista. Essa diretriz teve uma dimensão prática muito importante na agenda diplomática sul-americana e o Mercosul passou a ser o núcleo desta estratégia. Em 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídico-institucional como união aduaneira para os países membros e sua vertente política passou a buscar novos parceiros. No

período 1991-1997, o comércio intrazona apresentou taxas aceleradas de crescimento, afirmando a dimensão econômico-comercial do bloco, mas também avançou no caráter político-estratégico, para aprofundar os mecanismos de reparos e decisões conjuntas (destacando-se a “cláusula democrática” do bloco, decisiva na consolidação dos regimes democráticos na região, sobretudo nas crises paraguaias). Todavia, estes aspectos não se completaram, levando, a partir das crises de 1999, ao esgotamento do Mercosul em sua forma até então vigente.

Um fator de pressão sobre o Mercosul foi a proposta da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a postura política da Argentina na era Menem/Cavallo, que buscava um alinhamento com os EUA e adotou um modelo econômico de profundo viés neoliberal, com dolarização e privatizações. Em Dezembro de 1994, o Brasil aceitou, com relutância, a proposta de iniciar negociações para a criação da ALCA, com base na avaliação de que, caso optasse por obstruir o processo, se encontraria em posição isolada no continente e confrontando diretamente os EUA. Assim, o posicionamento brasileiro sinalizou para a defesa constante do multilateralismo e nas relações econômico-comerciais e na defesa dos planos de integração regional, tentando sempre ganhar tempo em relação à ALCA, mas sem opor-se frontalmente a ela. A direção da política externa brasileira indicava uma orientação globalista e uma melhora contínua no relacionamento com os EUA. Paralelamente, uma série de contenciosos com este país foram solucionados, com uma clara demonstração de limpeza da agenda internacional: adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), ao MCTR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis) e ao Grupo dos Supridores Nucleares (NSG), o que implicou na aceitação das demandas das grandes

potências. Entretanto, poucos foram os ganhos com estas políticas no campo estratégico, político ou econômico. No cenário internacional pós-Guerra Fria, a política norte-americana apresentou um caráter agressivo no setor comercial, o que denotou um balanço deficitário para o Brasil. Além disso, o processo da ALCA sofreu um revés, devido ao constante insucesso do presidente Clinton em obter a autorização do Congresso para acelerar sua implementação (mecanismo conhecido por fast track). Paralelamente, as relações bilaterais continuaram a ser marcadas pela busca do multilateralismo, a chamada postura de global trader. O Brasil manteve seus contatos com a União Europeia, através de negociações bilaterais e pelo Mercosul, havendo ainda aproximações com Índia e Malásia. Ao lado das crescentes relações econômicas, desenhou-se a possibilidade do estabelecimento de parcerias estratégicas com China, Índia e Rússia, envolvendo a cooperação nuclear, aeroespacial e o exercício de uma grande diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar, como forma de contornar uma nova unilateralidade norte-americana. O problema é que o Brasil não cumpriu muito dos itens acordados, ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas, por exemplo, denunciou, unilateralmente, o acordo de cooperação tecnológica com a Índia quando este país realizou testes atômicos. Na verdade, o Brasil cumpria apenas os compromissos com os países do Primeiro Mundo e com os organismos internacionais.

Em 1997, FHC conseguiu aprovar a emenda da reeleição e venceu o pleito com base no Plano Real e no controle da inflação. Enquanto os produtos expurgados dos índices inflacionários subiam (como os consumidos pela classe média), os bens básicos eram importados a preços baixos, mantendo estável a cesta básica. Contudo, durante a

campanha, as dificuldades começaram a se manifestar: a crise asiática de 1997 e a russa de 1998 criaram uma nova realidade nas finanças mundiais que teve como consequência para o país uma enorme fuga de capitais, que foi de 50% durante a campanha e, se tivesse ocorrido segundo turno, a reeleição poderia ter sido ameaçada. A crise financeira e a cambial de janeiro de 1999 e a possibilidade de retrocesso de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária, levaram o governo a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. Desta forma, o segundo mandato de FHC se iniciou sob a crise e a necessidade de mudança, com impactos sobre a diplomacia brasileira.

Assim, todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começou a se desarticular. O discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à “globalização assimétrica”. Também em 1999, o próprio Mercosul passou por um momento extremamente delicado: observou-se um desequilíbrio entre Brasil e Argentina, o que também afetou a relação com os demais membros e os países associados. Entre 1998 e 1999, o bloco perdeu a dinâmica. Esgotou-se a etapa dos ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão de comércio, em decorrência da redução tarifária automática. A partir deste momento, o Ministro da Economia argentino Domingos Cavallo passou a investir duramente contra o Mercosul e sua Tarifa Externa Comum (TEC), apostando na integração hemisférica proposta pelos EUA, a ALCA, que nesta conjuntura era considerada em ascensão. A ALCA e o Mercosul pareciam ser, neste contexto, opções excludentes. Pouco tempo depois, a Argentina sofreu um colapso econômico e político que evidenciou os problemas deste modelo neoliberal. Simultaneamente, o Brasil

tentava arrastar as negociações para ganhar tempo, mas a estratégia protelatória tinha limites, pois o país também negociava na Organização Mundial do Comércio (OMC) e com a União Europeia (UE).

Diante deste cenário, afastando-se de seu rumo inicial de abertura pouco cuidadosa e negociações sem as devidas compensações, em seus dois últimos anos a diplomacia do presidente FHC desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e manter o processo de integração. FHC procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA a partir do início da administração Bush. Em uma situação adversa, a diplomacia brasileira resolveu dar um salto à frente. Especificamente com relação ao Mercosul, deve-se destacar que suas crises resultaram do fato de os governos dos quatro países-membros, não aproveitarem a situação favorável de 1991-1997 para lançar políticas efetivas no campo tecnológico e macroeconômico para tornar suas empresas competitivas, permitindo, inclusive, a desnacionalização de ramos estratégicos, cujo controle seria vital para efetuar-se um salto qualitativo. Além disso, negligenciaram a importância da ampliação dos próprios mercados internos que, se ampliados por reformas sociais, lhes proporcionariam uma economia de escala, potencializando o desempenho de suas empresas. Faltou, enfim, um projeto de desenvolvimento consequente que fomentasse a produção local. Porém, estas dificuldades não impediram o seu relançamento na nova fase da diplomacia brasileira. Em agosto de 2000, quando muitos acreditavam que qualquer integração latino-americana havia perdido sentido e a ALCA era a única solução, o presidente Fernando Henrique Cardoso convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, em Brasília. A realização da Cúpula de

Brasília foi simultânea ao lançamento do Plano Colômbia, plano de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000. As iniciativas explicitaram duas tendências opostas, mas associadas, que vinham se desenvolvendo na América do Sul. Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início da década de 1990, a norte-americana e a brasileira.

Paradoxalmente, a reação à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul, sinalizando a possível realização da ideia da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) lançada em 1993. Contudo, devido à conjuntura adversa, este encontro histórico esbarrou na impossibilidade de avançar acordos comerciais, optando por um caminho alternativo de fortalecimento. Assim, o encontro definiu uma série de medidas práticas e consensuais, sendo a principal delas a integração física da infraestrutura dos países sul-americanos, que historicamente haviam estado de costas uns para os outros e de frente para o mar. As redes de transporte, telecomunicações, energia, gasodutos e oleodutos, entre outras, seriam interligadas, gerando condições materiais para a integração das economias. Em 2002, realizou-se a II Cúpula Sul-Americana em Guayaquil, Equador, dando sequência ao processo que previa, entre outras coisas, o estabelecimento de uma associação entre os dois grandes projetos de integração sul-americanos, o Mercosul e a Comunidade Andina. O presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial, expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da ALCA nas circunstâncias então vigentes e lamentou a falta de resultado nas negociações Mercosul-União Européia. Além de criticar a política norte-americana, embora sem se referir formalmente aos EUA, o discurso de

Fernando Henrique Cardoso pregou a necessidade desta associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Neste contexto, países como a Colômbia eram refratários à ideia, enquanto a Venezuela desejava uma adesão plena ao Mercosul, o que era inviável individualmente, pois este país já pertencia ao outro bloco. Mas, o protecionismo norte-americano e a ausência de ajuda à Argentina, após o colapso financeiro deste país, aliados à instabilidade econômica internacional, deram novo impulso a este projeto. Concretamente, durante a realização da 23ª Cúpula do Mercosul, realizada em Brasília dias 5 e 6 de dezembro, o que foi conseguido foi apenas um acordo de complementação econômica com a Comunidade Andina e o compromisso de dar continuidade à integração entre os dois blocos. No tocante especificamente ao Mercosul, foi assinado um acordo facilitando aos cidadãos a fixação de residência e a possibilidade de trabalhar nos demais países do bloco. As grandes pendências foram adiadas para 2003, ou seja, para o novo governo. Assim, o Grand Finale desejado pelo presidente FHC acabou não se concretizando, mas reafirmou-se o objetivo de levar adiante o projeto inicial de transformar o Mercosul numa União Aduaneira.

De qualquer maneira, o estabelecimento de vínculos entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com vistas à formação futura de uma área de livre comércio, criou novas perspectivas para a integração regional e para as negociações da ALCA. A economia brasileira necessita do espaço sul-americano para seu parque industrial, enquanto, por outro lado, busca manter seus vínculos externos múltiplos, quase igualmente distribuídos entre o NAFTA, a União Europeia, a Ásia Oriental e a América do Sul. Para os demais países da região, o Brasil oferece boas perspectivas. Se as promessas são bem mais modestas que as da ALCA, parecem ser bem mais viáveis, duradouras e

mutuamente vantajosas. Quanto às negociações da ALCA, a posição sul-americana seria reforçada. Por fim, esta iniciativa parecia indicar uma continuidade desejável entre as políticas externas do governo que se encerrava e do que se iniciava no Brasil. A eleição de Lula transcorreu com grande facilidade, o que evidencia uma espécie de pacto de continuidade com o governo que se encerrava. Mas a vitória eleitoral do presidente não foi acompanhada pela conquista de estados importantes, e o novo governo não possuía maioria parlamentar, obrigando-o a promover um pacto amplo com outros partidos, o que viria a diluir ainda mais o projeto governamental e a deixar as forças de esquerda sem coesão ou orientação. Especificamente em relação à diplomacia de FHC, ela foi dirigida, essencialmente, em direção à agenda globalizadora, embora certa margem de recuo tenha sido mantida, especialmente devido à integração regional. Fortes boatos sobre a intenção do ex-presidente Cardoso de vir a ocupar o cargo de secretário-geral da ONU ficaram por se confirmar, mas não seriam infundados e explicariam muitas das atitudes de sua política externa.

2.3.2. Lula

No ano de 2003, Lula da Silva tomou posse do seu primeiro mandato nomeando Celso Amorim como seu ministro das Relações Exteriores definindo no seu discurso de posse os focos de seu governo na área diplomática: aproximação maior com os vizinhos da América do Sul, revitalização do Mercosul, parcerias com as potências mundiais e países desenvolvidos, fortalecer a cooperação com a União Europeia, aprofundar relações com países em desenvolvimento, valorizar as organizações multilaterais,

resolver crises por meios pacíficos, sendo alguns desses focos apenas uma continuidade do que o governo passado já estava a implementar.

A postura diplomática do governo Lula foi a mais dinâmica de todas as outras, com um ativo circuito de contatos, encontros, reuniões e visitas a vários países, procurando com essa postura melhorar parcerias com países desenvolvidos, procurando o acesso a esses mercados. A grande aposta do governo era que o país crescesse cada vez mais e fosse visto e respeitado internacionalmente.

Para o Partido dos Trabalhadores (PT), e em grande medida para os formuladores e executores da atual política externa, a política externa deve fazer parte de um “projeto nacional”, do qual ela constituiria uma espécie de alavanca fundamental do processo de desenvolvimento, que deveria ser marcado pela integração soberana na economia internacional e pela mudança nas “relações de força” do mundo atual (Almeida, 2006).

Esta vontade está expressa em várias declarações do próprio presidente mostrando o desejo de uma união dos países em desenvolvimento para negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalecentes, consideradas desiguais, com base nas atuais regras de política comercial e de acesso a mercados, notadamente no que se refere ao protecionismo e às subvenções agrícolas à produção e às exportações (Almeida, 2006).

As duas linhas de ação que moldaram a diplomacia do primeiro mandato governo Lula estão consubstanciadas em dois objetivos: a chamada “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”.

No seu discurso inaugural, realizado no Congresso Nacional em 1º de Janeiro de 2003, o presidente Lula expunha seus grandes objetivos políticos da seguinte forma:

“...trabalharemos para superar nossas vulnerabilidades atuais e criar condições macroeconômicas favoráveis à retomada do crescimento sustentado para a qual a estabilidade e a gestão responsável das finanças públicas são valores essenciais. Para avançar nessa direção, além de travar combate implacável à inflação, precisaremos exportar mais, agregando valor aos nossos produtos e atuando, com energia e criatividade, nos solos internacionais do comércio globalizado.”

No que se refere à política externa, Lula refere alguns objetivos vagos e consensuais – “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.”

Como refere Almeida (2006) por meio do comércio exterior e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deveria contribuir para a melhoria das condições dos brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. Lula alertava ainda contra qualquer cessão de soberania na chamada questão dos espaços para políticas nacionais de desenvolvimento: “Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento.” (Almeida, 2006).

Assim, o seu grande objetivo de política externa, era “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de

justiça social.” Para isso ele pretendia consolidar “uma ação decidida de revitalização do Mercosul ”, uma vez que este teria sido “enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”.

Para Lula o Mercosul era a principal prioridade de seu governo, por isso foi apresentado aos demais membros implementações de normas já adotadas ou finalizações de medidas e ações já negociadas, visando revitalizar o enfraquecido Mercosul, que sofria com a desunião de seus Estados membros que reivindicavam por mais poder dentro do bloco, por uma maior proteção ao seu setor industrial (o caso da Argentina), e por uma certa instabilidade na relação de seus principais membros: Brasil e Argentina.

O projeto do presidente procurava também ampliar o processo integração da América do Sul em suas “dimensões social, cultural e científico-tecnológica”, por meio de “empreendimentos conjuntos” e de um “vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos.”

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos beneficiaram da ampliação do diálogo político bilateral e de iniciativas conjuntas dos dois países. Houve parcerias inovadoras nas áreas de direitos humanos, energia, meio ambiente, comércio e cooperação em terceiros países. Em 2010, o ministro Celso Amorim e a secretária de Estado Hillary Clinton criaram, o diálogo de parceria global, que visa desenvolver discussões sobre as agendas bilateral, regional e global.

Na área de comércio e investimentos foi possível notar certo dinamismo nas relações econômicas, o Brasil tornou-se mais importante para os EUA, como fonte de

investimento e mercado para suas exportações. Mais tarde também foi possível observar que o Brasil não dependia excessivamente do mercado norte-americano. A China já despontava para ser o maior investidor estrangeiro no Brasil. “Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão.” (Almeida, 2006).

Na procura por “aliados estratégicos” – Lula afirma “Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros” – e os grandes objetivos da diplomacia Sul-Sul – “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” – já estavam colocados de maneira explícita, aliás, desde antes do discurso inaugural. Da mesma forma, a afirmação do multilateralismo – “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.” – e a recusa do hegemonismo vinham lado a lado, em moldes seguidos tradicionalmente pelo Itamaraty: “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado” (Almeida, 2006).

A Ásia é considerada a região cuja economia é a mais dinâmica. Países como China, Índia, Coreia do Sul e Indonésia vinham apresentando na época boas taxas de

crescimento anual. Como região, a Ásia ascendeu à posição de principal sócio comercial do Brasil.

Apesar das diferenças em relação aos sistemas políticos, ambos, Brasil e China demonstraram similaridades em alguns princípios de política externa, principalmente a determinação em assegurar a autonomia internacional e integridade territorial, opondo-se assim a qualquer tipo de interferência externa nos assuntos internos. No campo de tecnologia e inovação, merece destaque a cooperação nas áreas aeronáutica, espacial, energias renováveis, com a China; tecnologia da informação, com a Coreia do Sul; siderurgia e TV digital, com o Japão; biogenética, com China e Coreia do Sul; e programas e planos na área de petróleo, com China, Singapura e Coreia do Sul (Almeida, 2006).

A diplomacia de Lula acredita que países como Brasil, Argentina, China, África do Sul e Índia não só partilham valores e objetivos comuns no sistema internacional, como apresentam características sociais e econômicas relativamente similares a ponto de justificar um esforço de cooperação. A Argentina deveria ser o grande parceiro na construção de um sistema sul-americano de cooperação e de integração, a partir do reforço do Mercosul, que consolidaria a região como o grande vetor de projeção dos interesses brasileiros num espaço econômico integrado. (Almeida, 2006).

Contudo, o grande objetivo da política externa de Lula, foi a conquista de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), aparecia de maneira não totalmente explícita no discurso inaugural: “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países

desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes”.

Em suma, Lula no seu governo, procurou desenvolver a política externa orientado por uma perspectiva humanista, na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; na centralidade e apoio ao comércio exterior como ferramenta essencial ao desenvolvimento econômico; no engajamento na construção de alianças e parcerias nos planos regionais e globais simultaneamente, em prol de objetivos e causas identificadas com as necessidades do desenvolvimento econômico e social; e também com a atuação decidida da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e igual entre as nações. (Almeida, 2006).

2.4. Diplomacia nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula

O Governo FHC foi marcado por tentativas para conter a elevada inflação, com recurso a privatizações de várias empresas estatais e reformas no setor da educação. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso as políticas externas brasileiras seguiram linhas tradicionais como: manter “o pacifismo, o respeito pelo direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção, e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país” (Vizentini, 2003). A ideia de FHC era que o país passasse a ter mais autonomia e independência para resolver seus problemas internos e tivesse uma maior participação nas pautas mundiais. Era seu objetivo que a política externa brasileira seguisse “(...) uma linha de

"convergência crítica" em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional (Lampreia, 2001, p. 2)." Tal, como nos governos anteriores o Mercosul constituiu uma prioridade e alargou-se a novos investidores e parceiros comerciais como China e Índia, além de reafirmar e intensificar as relações já existentes com a Argentina e Estados Unidos.

Com as medidas políticas de FHC, o Brasil conseguiu uma maior confiança no exterior, captando novos investidores, o que levou a uma maior estabilidade econômica. Entre os principais acordos feitos temos o acordo de livre comércio com a União Europeia, as alianças no âmbito da OMC, as negociações da ALCA e a ampliação das relações bilaterais com a China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul.

O Brasil toma posição quanto a questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o combate ao terrorismo, preocupações com meio ambiente e os direitos humanos. Todavia a pedra de toque do governo de Fernando Henrique Cardoso é a consolidação de uma política, na qual o Mercosul se tornou uma prioridade na agenda nacional (Lampreia, 2001).

No ano de 2003 chega ao governo Luís Inácio Lula da Silva. Relativamente à política externa Lula tentou consolidar a influência e visibilidade do Brasil no mundo. De uma forma sintética a política externa de Lula tem quatro objetivos principais: o primeiro é a América do Sul tendo a Mercosul como núcleo central. O segundo a África Ocidental seguindo pela Ásia, novo centro dinâmico da economia mundial em terceiro. O quarto eixo inclui a Europa e América do Norte.

A conjugação destes objetivos permitiu reposicionar o Brasil no cenário internacional sendo prioritários para que o Brasil chegasse a um maior crescimento econômico.

Lula iniciou também relações comerciais com países emergentes como Índia, África do Sul e Rússia. Com esta medida o governo Lula quis ampliar o seu relacionamento comercial, tecnológico e militar. Fortaleceu ainda a relação com países da América do Sul, iniciadas no final do governo FHC, ficando claro no governo de Lula que existia o objetivo de se organizarem acordos com os países do hemisfério sul, equilibrando as relações entre Norte e Sul.

Outro destaque do governo de Lula foi uma grande ênfase na soberania brasileira “ (...) a política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a ideia de autonomia pela diversificação ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. (Lampreia, 2001)”.

No plano de Lula o Brasil deveria tornar-se um país de destaque no mundo. Esta tentativa de internacionalização passou por táticas tanto econômicas como diplomáticas e cooperação para colocar o Brasil no meio dos países relevantes mundialmente. “Das táticas de cooperação, podemos destacar inclusive o envio de tropas ao Haiti, que demonstra que a diplomacia brasileira buscava promover a paz internacional, e com isso promover também o nome na ONU (não que isto significasse que diretamente funcionaria, porém uma tática para mostrar que o Brasil também tinha interesse em ajudar nas relações humanitárias internacionalmente)” (Lampreia, 2001). Quanto as relações com o hemisfério norte, no governo Lula as relações Brasil - EUA estavam já situadas e estabelecidas pelo governo anterior. Havia boas relações políticas, incluindo, contudo, alguns desacordos no setor comercial, e algumas controvérsias sobre os produtos que os dois países comercializam. Apesar de a relação Brasil - EUA continuar

a ser considerada não era todavia, considerada a única alternativa para alcançar as metas de diplomacia internacional que o governo brasileiro idealizava. Os EUA continuam a ser um importante mercado para o Brasil assim como suas relações diplomáticas são importantes para qualquer país que queira se destacar no mundo, visto que EUA é a maior potência mundial.

“A atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na ideia da autonomia pela diversificação. O governo Lula da Silva realizou ajustes e mudanças de programa, inclusive de cunho ideológico, na sua política externa. As mudanças ocorridas no cenário internacional, como resultado do unilateralismo norte-americano, consolidado pelo ataque de 11 de setembro de 2001, seriam as motivações, que se justapõem às posições históricas do Partido dos Trabalhadores e às ideias do grupo que alcança o poder no Brasil em 2003” (Pedone, 2011)

Como se pode perceber, a política externa do governo Lula seguiu linhas que FHC já tinha trabalhado, porém, no Governo Lula verificou-se que a diplomacia externa é um elemento importante da transformação não só econômica como da visão mundial do Brasil. Existe no governo de Lula, um equilíbrio entre as parcerias com países mais ricos, como Estados Unidos, e a busca de relações com países mais pobres e países da América do Sul.

O esforço deste governo foi de extrema importância para o que o Brasil aparecesse no cenário internacional: um país mais consolidado, economicamente bem visto, com pontuais falhas, e em crescimento. Todos esses pontos podem ser creditados ao governo Lula, que demonstrou uma maior capacidade de aumentar os campos da diplomacia e

demonstrou ser mais eficaz do que o governo FHC, mesmo utilizando-se de alguns dos mesmos métodos utilizados no governo anterior (Pedone, 2011). O governo Lula demonstrou uma grande mudança no cenário das relações brasileiras com o exterior.

Capítulo 3 – Resultados

A análise bibliográfica efetuada permite concluir que o governo de FHC contribuiu em foros multilaterais e no estabelecimento de relações bilaterais, seguindo essa linha em todas as áreas temáticas, desde o campo da segurança internacional até o terreno das questões econômico-comerciais.

A diplomacia brasileira trabalhou no sentido de que sem nenhum tipo de prejuízo da defesa e sempre firme dos interesses nacionais, conciliar os seus interesses com os dos seus vizinhos, de uma forma que resultasse em benefício à todas as partes envolvidas.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso inicia-se a projeção externa do Brasil, com a criação do Plano Real que corrigiu, o problema da credibilidade externa do país.

Com o fim da inflação e o notório crescimento da procura interna, surge o aumento de importância do Brasil como mercado e destino de recursos dirigidos; o Brasil teve a sua economia reconhecida ao gerar um dos dez maiores produtos nacionais do mundo; começando a expressar-se também nos fóruns mais restritos de concertação internacional, tais como o Banco para Compensações Internacionais e o chamado G-22 (Lampreia, 2001).

O aumento da procura de importações e do influxo de investimento estrangeiro representaram fator de impulso à economia da região, especialmente no âmbito do Mercosul, gerando, assim, novos vigores de processos e integração em curso (Pedone, 2011).

FHC ampliou a credibilidade política do País e a confiança, contribuindo para o sucesso do governo Lula, o que passou a significar um dado de confiança acrescida para o Brasil. O seu interesse pelos temas internacionais, traduziu-se como um elemento de renovação e fortalecimento da política externa brasileira e os seus compromissos com a democracia, a paz, os direitos humanos, a justiça social e da preservação do meio ambiente, levaram o Brasil a aproximar-se do resto do mundo.

Por seu lado Lula empenhou-se na integração da América do Sul através da expansão do Mercosul que constituiu o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter diversos resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países nos quadros de uma ordem mundial emergente (Lampreia, 2001).

O governo Lula procurou alianças fora do hemisfério, tudo como forma de ampliar seu poder de influência no meio internacional, promovendo a abertura de novas rotas comerciais com países com os quais o Brasil pouco se relacionava, como por exemplo, China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras, bem como uma associação entre o Mercosul e a União Europeia e da valorização das organizações internacionais. Contudo, sua política internacional não se restringiu apenas a estas facetas, mas estendeu-se também à solidariedade, como por exemplo, a da solidariedade com a

África que considerou princípios éticos e interesse nacional, promovendo uma grande cooperação internacional para a solução da paz. Este programa de integração procurava mobilizar as relações do Brasil com as outras nações.

A evolução do contexto internacional parece conduzir para um mundo formado por grandes blocos com peso equivalente ao EUA e a China. Assim o fortalecimento da união regional em torno do Brasil permitia uma melhor interpretação das negociações comerciais multilaterais. O intercâmbio cultural econômico com os integrantes do Mercosul, em particular com a Argentina, proporcionou grandes avanços de negociações. Assim o governo Lula, permitiu que o Brasil articulasse com outros países em desenvolvimento, plataformas que aliam de forma inédita a promoção da liberalização comercial e da justiça social (Lampreia, 2001). Estas iniciativas levaram o Brasil a criar um pleno equilíbrio em relação aos países parceiros e levá-los, cada vez mais, à inserção internacional, proporcionando ao bloco maior relacionamento com as grandes potências, como os EUA, e com o capital estrangeiro.

O governo de Lula ultrapassa o discurso da diplomacia da era FHC sendo caracterizado pelas relações internacionais como três dimensões: uma diplomacia econômica, uma política e, outra de um programa social (Lampreia, 2001). Lula mantém abertos os canais de negociações como o Primeiro Mundo, obtendo investimento e tecnologia negociando a dívida externa e indicando que o governo desejou cumprir os compromissos internacionais.

Em suma, ambos os presidentes tiveram papéis preponderantes na atuação de políticas internas e externas, sem as quais o Brasil não teria atingido o nível que na época se

encontrara no mercado internacional. FHC marcou história na consolidação do Plano Real sem o qual o Brasil não teria experimentado a distribuição de renda mais justa.

O governo FHC marca a história com a sua capacidade intelectual elevando o Brasil ao patamar de credibilidade quando trava a inflação com o Plano Real, dando ao governo Lula a oportunidade de expansão dos ideais da nação.

Lula, destaca-se por ser portador de uma capacidade de negociação; estende a política econômica ao social e procura potencializar o Mercosul. Com inteligência e perspicácia política, Lula implanta programas sociais, recuperando pessoas da miséria para a linha da dignidade humana.

Capítulo 4 – Conclusões

4.1. Conclusões do Estudo

A política externa brasileira esteve sempre associada aos interesses sobre o próprio Brasil, levando a uma dependência do capital externo e dos produtos importados desses países. Esta situação manteve-se até a década de 30 altura em que o Brasil passa de um país totalmente dependente do exterior para uma nação autônoma no campo internacional. Durante muito tempo o Brasil obedeceu aos interesses das potências capitalistas, procurando agora tornar-se uma potência regional, sendo um parceiro estratégico das nações mais desenvolvidas na América Latina.

Nesta fase final do nosso trabalho cabe-nos refletir sobre as hipóteses inicialmente colocadas. Assim, quanto á hipótese I - Durante os Governos fez-se uso da diplomacia para acabar/diminuir com a supremacia Americana – constatamos o seguinte:

Entre as décadas de 30-60, os presidentes brasileiros procuraram, libertar a economia nacional dos Estados Unidos da América, procurando autonomia no campo político e econômico, ainda que sem sucesso. Vai ser com o período neoliberal que vemos ser criada uma nova estrutura de dependência do Brasil face ao capital externo, ainda que se verifique nesse mesmo período a instituição do Mercosul como instrumento de consolidação do Brasil como nação hegemônica no continente sul-americano acompanhado pela Argentina.

Neste processo, o Brasil também tem procurado parceiros nos novos mercados emergentes, daí a participação brasileira no G-20, G-3 (Brasil, Índia e África do Sul), acordos diplomáticos com a França, a China e o Irã e a busca por uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU (Vizentini, 2003). Estes acordos procuram garantir ao Brasil o papel de parceiro estratégico na América Latina e no Hemisfério Sul afastando os EUA do papel de única potência dominante da economia brasileira.

Relativamente á hipótese 2 - durante os Governos investiu-se em estratégias que proporcionaram o desenvolvimento econômico e a autonomia do país esta pesquisa valida esta hipótese.

Durante os governos FHC e Lula, constatamos o surgimento de duas dinâmicas econômicas, uma no primeiro mandato do Governo FHC, e outra que começou no segundo mandato do Governo FHC e durou até o governo Lula.

Verificamos contudo que apesar de existirem mudanças na política econômica, o baixo crescimento do produto interno, vulnerabilidade externa e deterioração das contas públicas mantiveram-se durante os dois mandatos de FHC e o primeiro mandato de Lula. Na verdade não existem grandes diferenças entre um governo e outro. Ambos mandatos de FHC mantiveram altas taxas de juros e uma procura constante da redução da dívida pública. Quanto ao Governo Lula este procurou manter o controle da inflação, reduzir a vulnerabilidade externa, expandir o investimento na produção e ampliação dos programas sociais com a intenção de reduzir a fome e a miséria de desigualdades sociais.

No que diz respeito à política econômica o primeiro mandato do Governo Lula seguiu as políticas econômicas do Governo anterior procurando contudo evitar as oscilações no câmbio. Lula aproveitou a alta liquidez internacional e a demanda por commodities para conseguir superávit sucessivos na balança comercial e aumentar as reservas internacionais (Gremaud, 2008). Contudo, no seu segundo mandato percebem-se duas mudanças nas consequências dessas políticas: a vulnerabilidade externa diminuiu com o aumento das reservas internacionais, surge uma intensificação da redução da taxa de juros devido ao fato da inflação estar controlada e a grande entrada de capitais via exportação diminui a necessidade de atrair capitais externos através da taxa de juros (Gremaud, 2008).

As premissas que validam as duas hipóteses anteriores validam também a hipótese 3 de que - Durante os Governos de FHC e Lula se criou um ambiente externo favorável ao crescimento e ao estabelecimento da economia brasileira;

A hipótese 4 - Durante os Governos foram desenvolvidas várias estratégias que contribuíram para a paz e para a segurança internacional – é também validada pelos estudos consultados. As políticas de cooperação tentaram colocar o Brasil no meio dos países relevantes mundialmente. O envio de tropas ao Haiti, demonstra que a diplomacia brasileira buscava promover a paz internacional, e com isso promover também o nome na ONU mostrando que o Brasil também tinha interesse em ajudar nas relações humanitárias internacionalmente.

No que diz respeito á hipótese 5 - Durante os Governos desenvolveu-se uma política externa baseada em princípios éticos, humanísticos e de justiça social – a análise é também positiva. O governo de FCH preocupou-se com questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o avanço do terrorismo, o meio ambiente, os direitos humanos e a defesa da democracia, tendência que se manteve durante o governo de Lula da Silva. De fato, com o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se uma nova era na história brasileira marcada pela efetivação dos direitos sociais. Luiz Inácio Lula da Silva colocou como prioridade as questões sociais na agenda governamental.

Na política externa, Lula procurou incluir na agenda internacional a pobreza e o combate à fome mundial, trabalhando a autonomia brasileira com uma estratégia diferente da adotada por FHC procurando estabelecer novas parcerias contra os poderosos, auxiliando na cooperação Sul-Sul e evidenciando as relações com a América Latina e os países emergentes. A nível interno são também implementados numerosos programas sociais, tal como: a bolsa família que prevê ajudas as famílias que se encontram em estado de pobreza; o programa de erradicação do trabalho infantil; o

programa Luz para Todos, com o objetivo de proporcionar energia elétrica a todos os brasileiros mesmo nas áreas rurais; o programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos voltado contra o analfabetismo; e o Programa de Universidade para Todos (ProUni) possibilitando a admissão de jovens com baixa renda no ensino superior, por meio de bolsas de estudo integrais.

Os governos de FHC e Lula partem de ideais políticos semelhantes o que se reflete na forma como governaram e agiram em termos de política internacional.

No âmbito da política sul-americana não tiveram muitas diferenças, ambos deram extrema importância para as relações sul-americanas uma vez que estas constituíam a forma mais direta de o Brasil alcançar uma maior importância no cenário mundial, o governo Lula apenas se distinguiu pelo seu comportamento mais agressivo em relação aos interesses nacionais. Lula também deu uma maior importância aos assuntos sociais como a fome internacional, enquanto FHC pouco se importou com essa questão. Talvez essa tenha sido uma das maiores diferenças entre os dois governos.

Um dos pontos de diferença entre os dois governantes foi a questão do Conselho de Segurança da ONU, Fernando Henrique pretendia um lugar permanente no Conselho, mas não pode contar com grandes investimentos da diplomacia brasileira, chegando à declarar que preferiria fazer parte do G-7 (EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra, França, Canadá e Itália). Por seu lado, Lula da Silva, deu extrema importância ao assunto mandando tropas ao Haiti para provar à comunidade internacional que o país podia participar do Conselho.

Nesta análise cabe também a posição de ambos os governantes quanto á cooperação Sul-Sul. FHC teve sempre como prioridade as relações com os países desenvolvidos e só se preocupou com os países emergentes ou subdesenvolvidos no final de seu mandato, mas não estabeleceu nenhuma relação com eles, por seu lado, Lula investiu fortemente em alianças com países como África do Sul, China e Rússia, sendo peça importante na formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola, tendo como objetivo a diminuição das assimetrias.

Um dos pontos de convergência entre os dois governantes prende-se com a relação com os EUA, a maior potencia economia mundial. Contudo, o governo de Fernando Henrique deu importância demais ao assunto tornando-se muito dependente das decisões americanas, o que levou a algumas divergências com o presidente americanos prejudicando o Brasil. Lula não menosprezou os EUA, mas tentou diversificar de uma forma mais eficiente as opções estratégicas brasileiras com acordos com outros países, no intuito de diminuir as assimetrias que o governo brasileiro tinha com o americano.

4.2. Implicações para as Relações Internacionais

As políticas de FHC e Lula refletiram-se na forma como a política externa do Brasil se posicionaram. O Brasil é uma potência emergente constituindo a sétima maior economia do mundo, detentor de um território vasto, rico em recursos naturais e biodiversidade.

Este caminho diplomático do Brasil levou a que a sua presença seja recorrente nas negociações de acordos internacionais relativos a temas como desenvolvimento

sustentável, comércio internacional, combate à pobreza e reforma de instituições multilaterais como Nações Unidas e Fundo Monetário Internacional.

De um modo geral a política externa brasileira tem sido baseada nos princípios do multilateralismo, na pacífica solução de controvérsias e na não-intervenção nos assuntos de outros países, ainda que se empenhe na diplomacia através da sua presença na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas Nações Unidas. É também preocupação do Brasil manter relações diplomáticas com os países em desenvolvimento da África e da Ásia.

A política externa brasileira valoriza a integração regional, primeiro através do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, mais recentemente, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), estando também empenhado na cooperação com outras nações de língua portuguesa, através de acordos e colaborações com o resto do mundo lusófono, em vários domínios que incluem a cooperação militar, ajuda financeira e o intercâmbio cultural.

Em termos comerciais o Brasil procura aumentar a sua influência na América Latina e no mundo, através da celebração de acordos comerciais significativos com países desenvolvidos, como EUA ou EU, ainda que o governo brasileiro tenha dado prioridade ao seu papel de liderança dentro dos laços comerciais do Mercosul e ampliado a sua presença econômica em países da África, Ásia e Oriente Médio. A diplomacia brasileira tem dado prioridade em estabelecer um diálogo político com outros atores globais estratégicos como a Índia, Rússia, China e África do Sul através da participação em grupos internacionais, como BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

As relações entre o Brasil e os países africanos não estão restritas ao campo comercial e econômico, abrangem também laços históricos e culturais que fortalecem essa identidade comum. Assim, o Brasil integra algumas organizações internacionais juntamente com países africanos, das quais podemos destacar: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que reúne, entre outros países lusófonos, o Brasil, Cabo Verde, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe; a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, integrada por países banhados pelo Oceano Atlântico em sua porção meridional; e a União Latina, semelhante à CPLP, mas que abrange também a Costa do Marfim, Senegal e outros países do mundo de línguas neolatinas.

Nos últimos anos o Brasil consolidou a sua posição como potência regional e líder na comunidade interamericana, desempenhando um papel importante nos esforços de segurança coletiva, bem como na cooperação econômica no hemisfério ocidental. O Brasil é um membro fundador da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tratado do Rio) e fortaleceu os organismos regionais, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nestes organismos o Brasil pode exercer a sua liderança regional e desenvolver um consenso em torno de suas posições sobre questões regionais e globais.

O Brasil foi um dos primeiros países com os quais a UE estabeleceu relações diplomáticas, sendo parceiros estratégicos desde 2007, quando a UE reconheceu o Brasil como um dos seus principais interlocutores mundiais através da criação formal da Parceria Estratégica UE-Brasil. As duas partes têm, desde 2007, realizado reuniões anuais de Cúpula, discutindo soluções para alguns dos problemas globais como as

alterações climáticas a crise financeira internacional, bem como a análise das situações regionais. Estas reuniões têm gerado uma dinâmica positiva no relacionamento e fornecendo orientação e estímulo para uma cooperação intensificada em nível mais técnico. Nos próximos anos, a Parceria Estratégica UE-Brasil deve evoluir em sintonia com um ambiente em constante mudança global e com o papel do Brasil cada vez mais proeminente. A relação entre o Brasil e a EU é consolidada pelo Acordo-Quadro de Cooperação UE-Brasil (1992), o Acordo Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004). As relações entre os dois blocos são muito sólidas, com reuniões de diálogo político e consultas às margens de grandes eventos multilaterais. Ao manter o Brasil como parceiro, a União Europeia tem intensificado o seu relacionamento com a realidade latino-americana, tendo alcançado resultados significativos em muitas áreas técnicas de cooperação através da assinatura de acordos bilaterais específicos, o estabelecimento de novos diálogos sectoriais e a intensificação do intercâmbio bilateral.

4.3. Limitações ao Estudo e Propostas de Investigações Futuras

Uma das grandes limitações deste estudo encontra-se no fato de este terminar no governo de Lula da Silva, uma vez que ao observarmos o governo de Dilma Rousseff observamos uma diversificação das parcerias comerciais, usando como estratégia a criação de players globais. Esses aspectos mostram uma continuação da política externa do governo Lula em seus dois mandatos.

A política externa de Dilma Rousseff tem procurado aprofundar o domínio comercial do Brasil na região e da diplomacia, expandir a presença do Brasil em África e desempenhar um papel importante no G20 sobre a mudança climática e em outros contextos multilaterais. Porém, verifica-se que em seu governo o Brasil vem perdendo força diplomática, principalmente quando comparado com o Governo Lula e FHC (Albuquerque, 2013).

Nas Nações Unidas, o Brasil continua a opor-se a sanções econômicas e intervenções militares estrangeiras, enquanto tenta angariar apoio para um assento permanente no Conselho de Segurança. A cooperação com outras potências emergentes continua a ser uma prioridade na estratégia diplomática global do Brasil. Outro dos aspectos de continuidade prende-se com a relação com a China, iniciada desde o governo FHC e intensificada no governo Lula. Nessa última década, e principalmente nos últimos 5 anos houve um superávit da balança comercial em relação as commodities, apontando para uma relação benéfica aos dois países.

Porém a questão de saber até que ponto essa relação vai continuar como sendo boa para o Brasil e para os demais países da América Latina começa já a ser colocada. O chamado ponto de maturação da economia, será um problema daqui uns anos para os países Latinos, pois a China chegando nesse ponto não precisará de tantos produtos primários (Albuquerque, 2013).

Neste contexto parece-nos interessante analisar os dados do governo de Dilma em comparação com o dos seus antecessores e compreender o caminho da nova diplomacia brasileira num mundo que se apresenta em constante mudança.

Bibliografia

Albuquerque, J. (2013). *Observatório de Relações internacionais*. Disponível em <https://neccint.wordpress.com/direito-internacional/academia/jurisprudencia/> Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Almeida, P. (1998). *Pacto ABC: Raízes do Mercosul*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Almeida, P. (2006). *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora.

Balanço de política externa-2003-2010: América do Sul: MERCOSUL. 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br> > Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Balanço de política externa-2003-2010: Negociações comerciais: OMC - Rodada Doha. 2010. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br> >Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Balanço de política externa-2003-2010: Reforma de governança global: Reforma do Conselho de Segurança. 2010. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br> > Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Dionne, J., & Laville, C. (1999). *A construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG.

Fortin, M. (1999). *O Processo de Investigação – da concepção à realização*. Loures: Lusociência.

Gomes, G. S. (1990). *A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional*. Lisboa: Instituto da defesa Nacional.

Gremaud, P. (2008). *Economia Brasileira Contemporânea*. Brasil: Atlas Ed.

Hermann, C. F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), p. 3-21.

Instituto Rio Branco. (2013). *A carreira de diplomata*. Recuperado em 23 outubro, 2013, de http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/a_carreira_de_diplomata.xml

Kotler, P. (1993). *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. São Paulo: Atlas.

Lampreia, L. (2001) *Diplomacia Brasileira*. Brasil: Lacerda Ed.

Magalhães, J. C. (2005). *A diplomacia pura*. Lisboa: Bizâncio.

MERCOSUL: Solução de controvérsias: Introdução. (2010). Disponível em:< http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=439&site=1&channel=secretaria§ion=6> Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Ministério das Relações Exteriores. (2013). *Diplomacia pública. Artigos de Política Externa*. Recuperado em 12 novembro, 2013, de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes>.

Nunes, A.; Celso, L. (2010). *Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula*. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br>> Acesso em: 19 janeiro. 2016.

Palacios, A. (2006). *Brasil cede a Barreiras Argentinas*. Local: Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em< <http://www.sindlab.org>> Acesso em. : 19 janeiro. 2016.

Pedone, L; (2011). *A Política Externa Brasileira Na Era Lula - Um Balanço*. Brasil: Apicuri Editora.

Porter, M. E. (1999). *Competição: Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro: Campus.

Quinn, J. B. (2001). *O Processo da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman.

Quivy, R., e Campenhoudt, L.V. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Vergara, S. C. (1998). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

Vizentini, P. (1995). *Relações Internacionais e Desenvolvimento: O Nacionalismo e a Política Externa Independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes.

Vizentini, P. (1999). *O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases*. Porto Alegre: Ensaio FEE, volume 20, número 1, p. 133-154. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1941/2316>>.

Vizentini, P. (2003). *Relações Internacionais do Brasil: De Vargas à Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso – planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.